

# UUSI SOSIAALISEN SUOJELUN PROSESSI EUROOPAN UNIONISSA

Euroopan yhteisöjä perustettaessa 1950-luvun alussa yhtenä alkuperäisenä ajatuksena oli muodostaa laaja yhteisö, johon myös sosiaalipolitiikka olisi kuulunut luonnollisena osana. Tähän ajatukseen kuului sosiaaliturvajärjestelmien harmonisointi, joka sodanjälkeisten järjestelmien tapauksessa ei ollut lainkaan niin epärealistista kuin se tänään saattaa kuulostaa. Käytännössä harmonisointi olisi merkinnyt yhtä yhteistä sosiaaliturvajärjestelmää kaikille jäsenmaille (alun perin kuudelle) tai samanlaisia järjestelmiä kaikkiin maihin. Kun yhteisöksi kuitenkin perustettiin riisuttu malli eli Euroopan talousyhteisö, sosiaalipolitiikkaa ei tarvittu mukaan. Markkinat tarvitsivat vain työvoiman vapaan liikkumisen, ja sen toteuttamiseksi vain sosiaaliturvajärjestelmien koordinointi oli välttämätöntä. Tämä oli oleellisesti erilainen lähtökohta kuin järjestelmien harmonisointi, sillä koordinoinnissa järjestelmät saavat olla hyvinkin erilaisia, kunhan oikeudet syntyvät ilman rajoituksia ja ansaitut etuudet maksetaan myös toisiin maihin.

Euroopan komissio yritti säilyttää ajatuksen harmonisoinnista vielä talusyhteisön perustamisen jälkeenkin tekemällä 1960-luvun alussa esityksen ammattitautien luokitelusta. Tämä olisi merkinnyt alkua harmonisoiduille järjestelmille. Esitys hyväksyttiin neuvostossa, mutta niin vesitettynä, ettei komission alkuperäinen pyrkimys voinut toteutua. Näin harmonisointisuunnitelmasta jouduttiin luopumaan, mutta itse ajatus ei unohtunut.

Seuraavan vakavan yrityksen järjestelmien harmonisoinnin suunnataan komissio teki 1990-luvun alussa. Silloin se esitti suositusta sosiaaliturvajärjestelmien konvergensista, joka hyväksyttiin vuonna 1992. Tämä tarkoittaa suositusta jäsenmaille siitä, että sosiaaliturvajärjestelmiä kehitettäessä otettaisiin huomioon toisten jäsenmaiden ratkaisut, ja näin järjestelmien kehitys suuntautuisi enemmän samanlaiseksi. Muutaman vuoden takaisen seurantaraportin mukaan konvergenssia ei kuitenkaan ollut tapahtunut. Näin yritys löytää vaihtoehto harmonisoinnin ja koordinoinnin välille on mitä ilmeisimmin epäonnistunut (vaikka sitä ei virallisesti olekaan myönnetty).

## SOSIAALISEN SUOJELUN PROSESSI UUTENA VAIHTOEHTONA

1970-luvun puolivälissä perustettiin talouspolitiikan seurantaprosessi, jonka rajoissa EU-tasolla alettiin seurata jäsenmaiden talouspolitiikkaa kehitystä. Talouspolitiikka sinänsä kuului jäsenmaiden toimivaltaan, mutta EU-tason seuranta katsottiin kuitenkin aiheelliseksi taloudellisen integraation edistämiseksi. Vastaava ratkaisu tehtiin 1990-luvun puolivälissä työllisyysseurannan aikaansaamiseksi laman ja korkean työttömyyden EU:ssa. Vaikka toimivaltaa prosessin aloittamiseen ei perustamissopimuksissa ollutkaan, toimenpiteet EU-tasolla nähtiin tarpeelliseksi työllisyyden edistämiseksi ja työttömyyden vähentämiseksi. Näin perustettiin huippukokouksen (hal-

litusten päämiehet) kannanoton perusteella työllisyyskomitea, joka ryhtyi seuraamaan jäsenmaiden työllisyyspolitiikkaa. Kehitettiin työllisyysuuntaviivat, kansalliset työllisyysohjelmat ja jäsenmaita koskevat suositukset työllisyyspolitiikan hoitamiseksi. Tämän kehityksen tuloksena on muutamassa vuodessa käynyt niin, että kokonaan EU:n perustamissopimusten toimivallan ulkopuolella syntynyt työllisyysprosessi merkitsee työmäärässä suurempaa osaa kuin koko toimivaltaan perustuva lainsäädäntötyö.

Keväällä 1999 Euroopan komissio kysyi tulevalta puheenjohtajamaalta Suomelta, olisiko se halukas viemään eteenpäin ajatusta sosiaalisen suojelun uudistamiseksi ja parantamiseksi. Tämä perustuisi komission aihetta koskevaan tiedonantoon, jonka se julkaisikin 14.7. Suomi hyväksyi ajatuksen, johon sisältyivät myös esitys samanlaisen komitean perustamisesta kuin työllisyysprosessissa ja samanlainen toiminta sosiaalisen suojelun järjestelmien seuraamisesta. Sosiaalinen suojelu on termi, joka tarkoittaa sosiaaliturvaa laajassa mielessä eli erilaisten rahaetuuksien ja sairaanhoidon lisäksi sosiaaliavustuksia, sosiaalipalveluja ja sosiaalihuoltoa eli sosiaalialuetta laajimmassa mahdollisessa mielessä – eli asiallisesti samaa kuin sosiaaliturva suomalaisessa kielenkäytössä.

Komission ajatukseen suhtauduttiin varsin epäilevästi, koska kaikki keskustelut EU-tason toimivallan lisäämisestä sosiaalipolitiikan alueella olivat saaneet varsin tyrmäävän vas-

taanoton niin koko EU:n historian ajan kuin myös Amsterdamin sopimukseen päätyneessä hallitusten välisessä konferenssissa. Siellä sosiaalipolitiikan alueen toimivaltaa lisättiin merkittävästi, mutta puuttuminen jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmiin ja sosiaalipolitiikkaan on käytännössä torjuttu selkeästi. Keskustelu sosiaaliturvajärjestelmien harmonisoinnista on edelleen tabu, vaikka sosiaalinen polkumyynti on erilaisten ja eritasoisten järjestelmien vuoksi todellinenkin ongelma. Sosiaaliturvajärjestelmien koordinointi on ainoa virallisesti sallittu toiminta, varsinkin kun konvergenssi on pelkän suosituksen perusteella osoittautunut toimimattomaksi.

Näistä seikoista huolimatta Suomen puheenjohtajuuden ensimmäiseen sosiaaliministereiden neuvostoon 22.10. kokoontuneet ministrit olivat yksimielisiä siitä, että tällainen uusi prosessi olisi komission hahmotelmien mukaisesti syytä perustaa. Tämä uusi poliittinen tahto hämmästytti kaikkia, mutta antoi valtuuden Suomelle puheenjohtajana perustaa tällainen prosessi. Tämä tapahtui neuvoston päätelminä, jotka hyväksyttiin Suomen viimeisessä työ- ja sosiaaliasiain neuvostossa 29.11.1999. Niissä neuvosto hyväksyi komission hahmotelmat tuleviksi sosiaalisen suojelun toimiksi ja sosiaalisen suojelun tilapäisen korkean tason virkamiestyöryhmän perustamisen sekä edellytti, että komissio antaa mahdollisimman pian esityksen pysyvän sosiaalisen suojelun komitean perustamisesta.

Tilapäinen ryhmä aloitti työnsä heti tammikuussa 2000, ja komissio teki ehdotuksen pysyvästä komiteasta maaliskuussa. Asiaa käsiteltiin myös Lissabonin huippukokouksessa maaliskuussa, jolloin hallitusten päämiehet antoivat uudelle prosessille siunauksensa ja opastivat sitä keskittymään erityisesti sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan ja eläke-

järjestelmien kestävyysnäkemyksiin. Pysyvä sosiaalisen suojelun komitea perustettiin Portugalin puheenjohtajuuskauden viimeisessä työ- ja sosiaaliasiain neuvostossa 6.6.2000.

Tilapäinen ryhmä kokoontui keväällä 2000 kerran kuukaudessa. Siinä aikana kehiteltiin työskentelytapoja ja tehtiin raportti sosiaalisen syrjäytymisen torjumisesta. Se annettiin Santa Maria de Feirassa Portugalissa kokoontuneelle huippukokoukselle kesäkuussa 2000. Taas saatiin siunaus myös jatkotoimille.

Aloitettuaan puheenjohtajakautensa 1.7. Ranska ilmoitti, että tilapäinen ryhmä jatkaa vielä työtään ja valmistaa raportin sosiaalisen syrjäytymisen indikaattoreista ja toisen raportin eläkejärjestelmien kestävydestä. Edellisen osalta se oli saanut jäsenmaiden käsitykset erityisten kysymysten pohjalta kesäkuun loppuun mennessä, ja ensimmäinen tarkastelu työryhmässä oli 13.7. Eläkejärjestelmiä koskeva raportti perustuu komission perusselvitykseen, joka ilmestyi tiedonannon muodossa syyskuun alkupuolella. Sitä aletaan käsitellä syys-lokakuun kokouksissa. Molemmat raportit annetaan Nizzan huippukokoukselle 7.–8.12. Pysyvä komitea aloittaa työnsä 12.12., jolloin tilapäisen työryhmän olemassaolo samalla päättyy.

#### MITÄ SE ON?

Tämä vanha katekismuksen kysymys sopii monessakin mielessä edelliseen kuvaukseen, joka vaikuttanee aivan tavalliselta EU-tason toiminnalta. Mitä EU:ssa tapahtuu ”oikeasti”, on aiheellinen kysymys ja erityisesti tässä asiassa. Oikeasti on nimittäin tapahtumassa suuria asioita. Tämä uusi prosessi merkitsee aivan uutta vaihetta EU:n sosiaalipolitiikan historiassa. Amsterdamin sopimus (joka tuli voimaan 1.5.1999) toi valtavasti

uutta toimivaltaa tällä alueella, mutta uusi sosiaalisen suojelun prosessi merkitsee käytännössä paljon enemmän. Se siirtää merkittävästi valtaa jäsenmailta EU:lle, vaikka kysymyksessä on vain järjestelmien seuranta. Jos sama kehitys toteutuu kuin työllisyysprosessissa, mikä on selvästikin pyrkimys, EU-tason puuttuminen kansallisiin järjestelmiin muuttuu olennaisesti. Kysymys ei ole järjestelmien harmonisoinnista, termin käyttö on edelleen pannassa, vaan seurannasta. Se jättää voimaan sosiaalisen suojelun järjestelmien kansallisen hallinnan, mutta seuranta merkitsee, työllisyysprosessin mallin mukaan, varsin tiukkaa otetta hallinnan tavoista ja järjestelmien tasoistakin. Kun komitean jäsenet ovat päättävän tason virkamiehiä jäsenmaiden sosiaaliministeriöistä, komitean käsitykset välittyvät myös suoraan jäsenmailhin.

On todennäköistä, että sosiaalisen suojelun alueella ilmestyy EU-tasoisia sosiaalisen suojelun suunta-aiheita, joilla pyritään ohjaamaan järjestelmien muotoa ja toimintatapoja. Odotettavat kansalliset ohjelmat taas määrittävät kansallisia suunnitelmia järjestelmien kehittämiseksi ja niissä EU-tason ohjanta on olennaisesti mukana. Mahdolliset suositukset taas suosittavat eri maille erilaisia toimia sosiaalisen suojelun järjestelmiensä säilyttämiseksi ja kehittämiseksi. Nämä toimet eivät koskaan ole jäsenvaltioita sitovia, mutta jäsenmaiden yhteisen poliittisen prosessin osana ne käytännössä kuitenkin ovat hyvin voimakkaita vaikuttajia.

Näin voidaan väittää, että ”kolmas tie” sosiaaliturvajärjestelmien harmonisoinnin ja koordinoinnin välille on löytynyt. Se ei ole EU-tasolta määrätty konvergenssi, vaan EU-tasoinen järjestelmien seuranta ja pehmeämpi suositeltu tietynsuuntaisiin toimiin, jotka muodostuvat samansuuntaisiksi kaikissa

maissa. Näin järjestelmien konvergenssi toteutuu käytännön tasolla, ja jopa harmonisoitumista voidaan nähdä tapahtuvan, kun jäsenmaat näkevät aiheelliseksi hakea prosessin hyväksymiä ratkaisuja sosiaalisen turvan järjestämiseen.

#### POHDINTAA

On huomattava, että EU:n perustamissopimusten näkökulmasta koko sosiaalisen suojelun prosessi on laitton. Myöskään komiteaa ei voida perustamissopimusten toimivallan pohjalta perustaa. Tilanne oli sama myös työllisyysprosessin osalta, jossa puuttuva toimivalta korvattiin vasta jälkikäteen Amsterdamin sopimuksen 130. artiklalla. Sen pohjalta uusi ja laillinen komitea perustettiin syksyllä 1999. Yksimielisinä jäsenmaat voivat kuitenkin sopia erilaisista asioista perustamissopimusten antaman toimivallan ulkopuolella. Vaikka neuvoston juristit vastustavat tällaisia toimia, ne taas kerran toteutettiin ja uusi komitea perustettiin, ensin tilapäisenä ja huippukoukouskantojen tukevana, ja nyt myös vakinaisena. Kysymys on siis selkeästi uudesta prosessista, joka on syntynyt jäsenmaiden yksimielisen poliittisen tahdon perusteella ja ilman perustamissopimusten antamaa toimivaltaa.

Ensimmäinen pohdittava asia on se, mistä yhtäkkiä löytyi yksimielinen poliittinen tahto aloittaa uusi prosessi kokonaan perustamissopimuksen antaman toimivallan ulkopuolella. Ensimmäinen selitys on tietenkin työllisyysprosessin antama malli, jonka pohjalta ehdotus oli mahdollista tehdä. Toinen liittyy viime vuosina tapahtuneeseen integraation syvenemiseen, josta erityisesti talous- ja rahaliitto EMU on esimerkkinä. Kolmannessa on varmasti kysymys EU:n laajentumisesta, joka näyttää toteutuvan ja joka merkitsee hyvin erilaisten ja selvästi

alempitasoisten sosiaalisen suojelun järjestelmien mukaantuloa. Kun EU ei suoraan voi puuttua jäsenmaiden järjestelmiin, tarvitaan jotakin muuta. Työllisyyden seurantaprosessi oli näyttänyt puuttumiskeinon, jota voidaan soveltaa myös sosiaalisen suojelun alueella.

Yksi seikka, jota on korostettu koko uuden prosessin kehittämisen ajan, on kolmen prosessin rinnakkaisuus ja läheinen yhteistyö. Talouspolitiikan, työllisyyden ja sosiaalisen suojelun prosessien on määrä toimia rinnakkaisina ja keskenään koordinoituina EU-tason välineinä jäsenmaiden toimintojen ohjaamisessa. Tässä painottuu yhtäältä integraation syveneminen ja toisaalta laajat puuttumismahdollisuudet jäsenvaltioiden politiikkoihin perustamissopimusten suoran toimivallan ja EU:n normaalien toimintatapojen ulkopuolella. Toisaalta se merkitsee käytännön tasolla jäsenmaiden valtiovarain-, työ- ja sosiaaliministeriöiden korkeiden virkamiesten yhteistä toimintaa EU-tasolla.

Lisäksi uudessa prosessissa korostetaan läheistä yhteistyötä Euroopan parlamentin, työmarkkinajärjestöjen ja kansalaisjärjestöjen kanssa. EU:n toimintatavat huomioon ottaen tämä merkitsee vain näiden tahojen kuulemista aika ajoin. Ne eivät voi osallistua komitean varsinaiseen työhön, ja riippuu komiteasta, millaisen aseman se haluaa antaa näille ulkopuolisille käsityksille. EU-hallinnossa tällaiset komiteat yleensä vaalivat omaa valtaansa varsin mustasukkaisesti, eikä ulkopuolisille jätetä mahdollisuuksia puuttua ainaakaan ratkaisujen tekoon.

#### MITÄ UUSI PROSESSI NÄYTTÄÄ MERKITSEVÄN SUOMEN KANNALTA?

Suomen sosiaalisen suojelun järjestelmä on tason kannalta turvassa. Kuitenkin mahdolliset harmoni-

sointipyrkimykset rakenteen osalta ovat uhka. Suomella ei ole syytä luopua universaaleista sosiaalisen suojelun järjestelmistään, ja tämän kannan puolustaminen, yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa, voi vaatia voimakastakin toimintaa. On selvää, että kukaan ei sinänsä hyökkää universaaleja järjestelmiä vastaan, mutta välillisesti tällainen uhka on hyvin todennäköinen. Työskentelyperusteisten sosiaaliturvajärjestelmien edustajat eivät yleensä pohdi ehdotuksiaan muilta kuin omilta kannoiltaan (erityisesti kun niitä edustavat suuret maat).

Toisaalta Suomen näkökulmasta kaikki toimet sosiaaliturvan tasojen nostamiseen ja järjestelmien yhdenmukaistamiseen alemmpitasoisen sosiaaliturvan maissa ovat hyväksyttäviä. Kuitenkin ongelmat erilaisten järjestelmien luonteesta ja tyypistä nousevat aina esiin samalla, kun tasoa pohditaan. Tämä tulee olemaan käytännön ongelma, johon Suomi ei helposti saa ymmärtämystä muilta jäsenmailta, kokemusten mukaan ei aina edes muilta Pohjoismailta, sillä järjestelmät eroavat monissa yksityiskohdissaan toisistaan.

Vallansiirron kannalta Suomi ei yleisesti ottaen ole erityisen suuren uhan alla. Suomalainen järjestelmä vastaa hyvin mahdollisiin vaatimuksiin ja uhkia vastaan on helpompi toimia, kun vaadittava taso on kuitenkin turvattu. Tarkkaavaisuutta ja aktiivista otetta tässä kuitenkin tarvitaan. Sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehiltä, jotka Suomea komiteassa edustavat, on vaadittava ryhdikästä Suomen etujen puolustamisesta. Asiaa voi myös valvoa EU-jaoston 25 kautta, jossa komitean työtä koskevat asiat Suomessa käsitellään laajapohjaisesti.

Periaatteellisesta kysymyksestä eli vallan vähittäisestä siirtymisestä EU-tasolle voidaan esittää erilaisia arvioita. Yhtäältä tämä on kaiken kehityksen yleinen suunta. Toisaalta

voidaan aina asettaa kysymys, missä subsidiariteetin raja on missäkin asiassa. Sosiaalikysymyksissä se on erityisen merkittävä rajanveto, sillä koko ajatus järjestelmien harmonisoinnista on mahdoton. On pakko elää maailmassa, jonka erilaiset sosiaalijärjestelmät ehkä hieman harmonisoituvat tai ainakin konvergoituvat vuosien mittaan mutta ovat kuitenkin koko ajan kansallisen päätöksenteon alla. Toisaalta sosiaalinen polkumyynti (social dumping) on todellisuutta. Siinä alemman tasoista (ja siis halvempaa) sosiaaliturvajärjestelmää käytetään hyödyksi kilpailullisessa mielessä. Tämä on risti-riidassa sisämarkkinoiden perus-

periaatteen kanssa. EU-tason vaikuttaminen on siis väistämätöntä, mutta missä menee sen raja? EU ei tätä rajaa vedä, vaan se on tehtävä jäsenmaissa, ja kussakin jäsenmaassa erikseen.

#### YHTEENVETO

EU:n tuleva sosiaalipolitiikka on ilmeisesti enemmänkin uuden sosiaalisen suojelun komitean suorittamaa aktiivista seurantatoimintaa kuin perustamissopimusten perusteella tehtävää lainsäädäntötyötä. Lainsäädäntötyössä on tosin Amsterdamin sopimuksen antaman uuden toimivallan perusteella useita

merkittäviä lakialoitteita käsittelyssä, mutta niiden suhteellinen merkitys ilmeisesti vähenee, koska uusi prosessi vie poliittisuutensa ja suurempien vaikutusmahdollisuuksiensa vuoksi päähuomion. Myös komissio suosii komiteaan perustuvaa toimintatapaa, sillä niin se vaikuttaa suoraan komitean jäsenenä. Neuvoston työssä sen tehtävänä on vain seurata omien esitystensä käsittelyä neuvostossa. Uuden komitean työssä se voi tehdä suoraan tai sihteeristön nimissä ehdotuksia ja viedä niitä eteenpäin yhtenä komitean jäsenenä.

MATTI KARI

## SUOMI-ÄITI JA ÄIDIN POJAT

Juha Siltala on maamme johtava (tosin melkeinpä ainoa) johdonmukainen psykohistorioitsija, joka vie läpi jättiläismäistä ja kunnioitettavaa projektia suomalaisen ahdistuksen tutkimiseksi. Nyt ilmestyneessä toisessa osassa "Valkoisen äidin pojat" tarkastellaan kansallista herätystä ensimmäiseen maailmansotaan asti. 800-sivuiseen (lähdeviitteineen) kirjaan ei enää mahtunut kansalaissotaa koskeva osuus, joka on jo kerätty ja analysoitu. Olen aina hämmästellyt kustannuspolitiikan oikkuja: miten on mahdollista, että kustantajat ovat valmiita julkaisemaan jonkun kirjoittajan tiiliskiviä, joita taatusti kukaan ei voi lukea kokonaan, kun taas toi-

nen kirjoittaja ei saa kirjaansa mil-lään läpi, vaikka se olisi kuinka paljon lukukelpoisempi ja tulisi halvemmaksi. Tässä tapauksessahan Siltalan teos on suoranainen kokonaistaideteos, jonka kuvituskin on erittäin ansiokas ja huolellisesti harkittu. Mutta tämä on tietysti vain kateutta.

Kirjan lähtökohtana on hyvin eksplisiittisesti psykoanalyttinen näkökulma psykohistoriaan. Tämän näkökulman Siltala tiivistää hyvin muotoiluun "mikä saa ihmiset toimimaan vastoin omia etujaan", mutta epäilemättä tätä on täydennettävä vielä toteamuksella, että ihmiset eivät psykohistorialliselta kanalta katsoen myöskään tiedä omia

etujaan. Se selviää vain psykoanalyysin kautta ja sitä ymmärtävien henkilöiden avulla.

Halusin arvostella kirjan kahdesta erityisestä syystä. Ensimmäinen syy oli se, että Siltala liikkuu hyvin pitkälle alueilla, jotka kiinnostavat minua: hän tarkastelee yksilöllisiä elämänkulkuja ja käyttää hyväkseen erilaista omaelämäkerrallista materiaalia, syventäen tätä sellaisella historiallisella aineistolla, joka minulle on vierasta. Toinen, välittömämpi syy on se, että olen viime aikoina tullut harrastaneeksi yhä enemmän juuri psykoanalyysin vaikutusten pohdintaa erilaisissa yhteiskunta-ilmiöissä. Freudin merkitys on yhä laajemmin asetettu kyseenalaiseksi